

LA DIPLOMACIA EN EL SIGLO XX

El Conde de Chambrun habla de la Diplomacia como "l'art infini", y el norteamericano Craig, con expresión característica, dice que es "a complicated business". Por eso el primero, en lugar de definirla, busca su "esprit" en los ejemplos clásicos, y el segundo advierte que es muy difícil explicarla y reducirla a síntesis (1).

Bueno es empezar recordándolo, antes de ocuparnos de esta época, que muchos ven como de "crisis de la diplomacia clásica", cuando no se nos habla lisa y llanamente de "La fin des Ambassades", como en el cínico, pero representativo, libro de Pierrefyffe.

Empecemos, de todos modos, por reconocer los hechos. La Diplomacia no es una excepción en medio de nuestra época de grandes cambios, y como escribe León Noël, "Vergennes, Talleyrand, sin hablar de los contemporáneos de M. de Norpois, quedarían muy sorprendidos si volvieran

(1) Sobre la Diplomacia en general y su situación presente pueden verse: CAPEFIGUE, "Les diplomates européens", 4 vols., París, 1843-47; JULES CAMBON, "Le diplomate", 1922; CHARLES DE CHAMBRUN, "L'esprit de la Diplomatie", París, 1944; ERICE, "Normas de Diplomacia y de Derecho diplomático", 2 vols., Madrid, 1945 (2.ª ed., 1954); C. J. FRIEDRICH, "Foreign policy in the making", 1938; GENET, "Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique", París, 3 vols., 1931-32; HELFRITZ, "Die Diplomatie und seine Funktionen", en "Zts. für öff. Recht", 1939; A. L. KENNEDY, "Old Diplomacy and new", 1922; MENDELSSOHN-BARTHOLDY, "Diplomatie", 1927; HAROLD NICOLSON, "Diplomatie" (trad. de la 5.ª ed. inglesa), Lausanne, 1948; ULRICH NOACK, "Des politische Ethos in der europäische Diplomatic", Hamburgo, 1939; V. POTIEMKINE (y otros), "Histoire de la Diplomatie", 3 vols., París, 1947; PRADIER-FODÉRÉ, "Cours de Droit Diplomatique", París, 1900; P. R. ROHDEN, "Esplendor y ocaso de la Diplomacia clásica", Madrid, 1942; SANTI NAVA, "Sistema della Diplomatia", Padua, 1950; SATOW, "Diplomatic practice" (3.ª ed.), Londres, 1932; VIDAL Y SAURA, "Tratado de Derecho diplomático", Madrid, 1925; WOLGAST, "La Diplomatie et ses fonctions"; XIMÉNEZ DE SANDOVAL, "Diálogos de la Diplomacia", Barcelona, 1945; NAGGIAR, P. E., "Diplomatie ancienne et nouvelle", "Revue d'Histoire Diplomatique", año LXVI (1952), pág. 27-51. Además de otros trabajos que se citan en el texto, puede verse amplia bibliografía en la obra citada de ERICE.

a la tierra y viesen los métodos empleados en nuestro tiempo en las relaciones internacionales" (2). Verdad es que los cambios no son menores en otros órdenes de la vida. Pero precisamente lo que nos llama la atención es la curiosa *mescolanza de arcaísmos y novedades* en la situación presente de la Diplomacia, una forma de vida tradicionalista donde las haya, que ha de adaptarse a las exigencias de la era atómica y de las velocidades supersónicas, sin abandonar la casaca, bicornio y espadín dieciochescos.

I. LA DIPLOMACIA, ESA DESCONOCIDA

Pero, en fin, ¿qué es la Diplomacia? Se suele citar la plácida definición del clásico Satow: Es "la aplicación de la inteligencia y el tacto a la práctica de las relaciones oficiales entre los Gobiernos de Estados independientes". Nada, pues, más sencillo a primera vista. Cabría añadir que, en consecuencia, "la Diplomacia —como escribe Deffaudis— es un oficio como los demás, que se aprende con trabajo y con tiempo, para el cual no todo el mundo es apto, y que nadie puede adivinar por intuición". Por eso, la Diplomacia tiende a estructurarse en "carrera", si es que no es la "carrière" por antonomasia, aunque no sin quiebras, porque, como decía el Conde Solaro della Margherita, "si un General pretendiese la presidencia de un Tribunal civil, o un Presidente de Sala pidiese el mando de un ejército, se creería que habían perdido el juicio", pero ambos pueden obtener sin escándalo una Embajada.

Mas ocurre que, en este caso, las diferencias de grado son diferencias de sustancia. Entre todos los oficios, pocos han sido nunca tan discutidos como el de Diplomático. Como bien se ha dicho, es que "se convierte en una especie de viajero entre dos mundos, en ninguno de los cuales es aceptado totalmente" (3). Pocos se lo imaginan como es realmente, lo que, al fin, es bien sencillo, porque "el diplomático no es un ser excepcional...; el diplomático es un hombre como los demás" (4). Sin embargo, muchos lo ven en un olimpo de privilegios y placeres, como Madame

(2) LEÓN NOEL, "Conseils a un jeune français entrant dans la Diplomatie, Paris, 1948, pág. 23. Ver todo el Cap. III, "Diplomatie moderne", pág. 23 y siguientes.

(3) CORDON A. CRAIG y FÉLIX GILBERT (y otros), "The Diplomats, 1919-1939", Princeton, 1953, pág. 3.

(4) EMILIO PALACIOS FAU, "Sobre las principales cualidades que debe reunir el diplomático español", Madrid, 1943, pág. 14.

Bovary, que creía que el último de los Agregados de Embajada llevaba “una existencia por encima de los demás, entre el cielo y la tierra... en una atmósfera de color de rosa”. Por supuesto, esta idea del diplomático “dandy” está tomada de los “outsiders”, más que de los verdaderos diplomáticos. Un Duque de Osuna nada tiene que ver, en efecto, con la verdadera Diplomacia (5). Lo cual no quiere negar que en la Diplomacia exista, innato, un cierto elemento de snobismo (6). Se ha insistido demasiado en la inutilidad del trabajo de los diplomáticos, como cuando Napoleón decía: “Puede que los Tratados sean firmados por los diplomáticos, pero los hacen los soldados”. Bien se vengaron de él en Viena Metternich y Talleyrand, y es mucho más lógico pensar con Clausewitz que “la guerra no es más que la política, continuada con otros medios”, o, mejor aún, con C. J. Friedrich, que la guerra no es sino el fracaso de la Diplomacia, empleando medios violentos en vez de los inteligentes.

Piensan otros que, siendo importante su tarea, en realidad los diplomáticos no son dignos de ella. Les absorbe el ambiente social, y, como ya decía Bynkershoek en “De foro legatorum” (una de las primeras obras sobre inmunidades diplomáticas, publicada en 1721), “los Embajadores que residen largo tiempo en una Corte extranjera... no tienen casi nada que hacer, y apenas pasan su tiempo si no es en festines, en espectáculos y en otra suerte de diversiones; se contentan con escribir alguna vez a su Príncipe para hacerle saber que viven y que piensan en él algunas veces” (7). Algo más tarde, Federico II escribirá a Voltaire, hablando de un Embajador de Francia: “El Duque de Richelieu ha visto en Dresde princesas, fiestas, ceremonias y fatuos; es la suerte de los Embajadores”. Y más cerca de nosotros, Eça de Queiroz les ve convencidos de que están allí para ser diplomáticos “por las corbatas, y no para ser diplomáticos por el espíritu”, a pesar de que “Sus Excelencias representan una Nación y no una camisería”. Reconoce, sin embargo, que ello prueba, a su vez, “el horror que tiene el país a ser representado por hombres inteligentes”.

Frente a esto nos encontramos con un bien fundado orgullo diplomá-

(5) Ver FEDERICO OLIVÁN, “El Duque de Osuna, Embajador en Rusia”, Madrid, 1949.

(6) Ver en F. XIMÉNEZ DE SANDOVAL, “Diálogos de la Diplomacia” (Barcelona, 1945), el fino análisis de la Diplomacia como “arte”, “oficio” y “snobismo”.

(7) Texto citado en LUIS GARCÍA ARIAS, “Las inmunidades diplomáticas”, Santiago, 1945.

tico, de la excelencia de la profesión. Un español que la vivió a fondo y escribió el primer libro importante sobre la misma, don Juan Antonio de Vera y Zúñiga (8), dice que el oficio de Embajador es "para el Estado no menos importante, sin duda, que el que más", e incluso que "no admite comparación con ninguno de la república" (9). En efecto; para él el Embajador "es un conciliador de las voluntades de dos Príncipes"; egregia definición que completa así: "hombre enviado de lejos a negocio público, por elección particular, no con ardid de guerra, sino con elocuencia y fuerza de ingenio" (10). El solo, sin posibilidad de aconsejarse ni de pedir ayuda, sustituye a los ejércitos y busca soluciones a los problemas internacionales.

¿Soluciones? La palabra es tal vez excesiva. Un Embajador decía que los verdaderos problemas internacionales no tienen solución, y lo único que cabe hacer es retrasar su planteamiento; en cuanto a los pequeños problemas, se resuelven por sí solos. Pero hay toda una escuela que busca, a falta de *soluciones definitivas, ajustes, arreglos*, "modus vivendi", y tal vez en ello está el fuerte de la Diplomacia.

La Diplomacia es, pues, como entendía el Secretario general del Quai d'Orsay, Alexis Saint-Léger Léger, imaginación, previsión, sugestión, representación, ejecución. El diplomático ha de ser, en consecuencia, un maestro del análisis crítico y un creador de vastos designios. Por eso no bastan aquí las cualidades del buen funcionario, pues, como decía Maquiavelo, "desempeñar *fielmente* una comisión lo hace cualquiera que sea bueno; lo difícil es desempeñarla *suficientemente*".

Pretender reducir esta capacidad a simples recetas es inútil. Y particularmente ingenuo pensar en las astutas habilidades del engaño, que están implícitas en la célebre definición del diplomático de Sir Henry Wotton, como "an honest man sent to lie abroad for the good of his country". ¿Quién creería al que miente siempre? (11). Hoy subsiste análoga "atmósfera de sospecha" en torno a la profesión. Fuera de su país se piensa que son "espías públicos", protegidos por privilegios especia-

(8) "El Embaxador", edición príncipe, Sevilla, 1620 (hay reimpresión facsimilar, Madrid, 1947). Ver LUIS GARCÍA ARIAS, "El perfecto Embajador, según don Juan Antonio de Vera", Madrid, 1948.

(9) "El Embaxador", fol. 10 v.

(10) "El Embaxador", fol. 14 v.

(11) Recordemos, por otra parte, la observación de METTERNICH: "No se debe la verdad a los que no tienen derecho a pedíros-la".

les; dentro, sus coterráneos les creen desarraigados, cosmopolitas y propensos a transigir en los intereses nacionales.

Cierto que el diplomático tendrá, a veces, que *simular* lo que no hay y *disimular* lo que hay (12); pero la fórmula de Oxenstierna es igualmente válida para la paz familiar. Cierto que el diplomático ha de extremar el protocolo y las atenciones sociales; pero acaso, como dice un proverbio chino, “el ceremonial es el humo de la amistad”, y como escribe Jean Serre, “el protocolo es el *savoir vivre* de las Naciones”. Pero todo esto no es el núcleo, sino la simple periferia de una responsabilidad tremenda: el manejo de las relaciones internacionales, en las que se deciden, tal vez, siglos de historia, años de paz, guerras espantosas y el destino de muchos. La tremenda complejidad de la política exterior hace, en realidad, de ella “un arte difícil, una matemática superior”, que pocos dominan y que, en apariencia, nadie conoce peor que quienes la manejan.

¿Qué buscan estos hombres? Según Harold Nicolson, nada menos que esto: negociar acuerdos en forma precisa y ratificable. Nevile Henderson, que ciertamente no logró lo que pretendía, nos dice que “el primer mandamiento de un diplomático es interpretar fielmente los puntos de vista de su Gobierno cerca del Gobierno ante el cual está acreditado; y el segundo es correlativo del primero: es decir, explicar con la misma precisión los puntos de vista del Gobierno del país en que reside al Gobierno del suyo propio” (13). Con gran precisión decía un “Libro Blanco” inglés, de 1943, que “el arte de la diplomacia consiste en hacer la política del Gobierno de S. M., sea la que fuere, comprendida y, si es posible, aceptada por otros países”. Pero ¿cabe algo más difícil?

A primera vista es algo imposible. Porque el acuerdo entre Gobiernos suele producirse en la forma negativa que ironizaba Francisco I: “Mi primo Carlos y yo estamos de acuerdo: los dos queremos Milán.” Y, sin embargo, a veces el acuerdo es posible, o por lo menos el compromiso. Tal vez porque, como escribe sutilmente Charles de Chambrun, “el mundo está hecho de contrastes”, y “diga lo que quiera Voltaire, los gavilanes no están siempre comiendo pichones: a veces están hartos”. Para un diplomático como el gran Claudel, “le pire n’est pas toujours

(12) “Simulantur quae non sunt, quae sunt vero dissimulantur.”

(13) N. HENDERSON, “Failure of a Mission” (1940); traducción española: “Dos años junto a Hitler”, Barcelona, 1945.

sûr". Y otro diplomático, Giraudoux, escribió la admirable comedia "La guerre de Troie n'aura pas lieu". La guerra de Troya tuvo lugar, es cierto; pero un diplomático piensa siempre en evitarla o, a lo menos, en retrasarla. Y después de empezada, en terminarla, aunque sea con lágrimas en los ojos.

Supongo que al llegar aquí, todos nos damos cuenta de lo grave que es, a pesar de todo, *la crisis de la Diplomacia*.

II. VIEJA Y NUEVA DIPLOMACIA

La Diplomacia es una institución relativamente reciente. Como dice Rohden, "Rey, juez y sacerdote son formas de vida político-sociales, cuyas raíces se extienden hasta los comienzos de la Humanidad". En cambio, "la creación de un Cuerpo Diplomático, como parte orgánica integrante del aparato del Estado, estaba reservada a nuestros días" (14). Igualmente escribe Santi Nava, en su sagaz "Sistema della Diplomatia" (15), que la institución del Embajador es "del todo moderna, como idea y principio, terminología y concepto".

En efecto: la Diplomacia exige un *sistema de Estados*, como el que creó eso que Carl Schmitt llama, en su admirable *Der Nomos der Erde*, el "ius publicum europaeum". Es evidente que "Diplomacia y sistema de Estados se condicionan recíprocamente" (16). Una idea imperial como la de Roma, la del Medioevo o la de Napoleón son incompatibles con la Diplomacia. Rohden ha estudiado muy bien la lucha de la Diplomacia clásica contra Napoleón, que negaba la pluralidad, que era su base, y ha señalado, por otra parte, que "la existencia del diplomático puro está ligada a la del Estado puro". En efecto: un Metternich o un Kaunitz sirven a una idea del Estado, no a un sentimiento nacional, del mismo modo que Rusia podía reclutar sus Embajadores en toda Europa. Pero, al mismo tiempo que derrotan a Napoleón, está surgiendo un nuevo "ethos", nacional y democrático, muy distinto del suyo: "el «ethos», que profesan Metternich y Kaunitz no es la vinculación na-

(14) PETER RICHARD ROHDEN, "Esplendor y ocaso de la Diplomacia clásica", traducción española, Madrid, 1942, pág. 13.

(15) Padua, 1950.

(16) ROHDEN, op. cit., pág. 14.

cional, sino un sentimiento del Estado, que sólo a un pequeño estrato superior la concede el derecho de actividad política" (17).

Con esto entramos en el pórtico de la crisis de la Diplomacia, que, como suele ocurrir, se inicia en medio de su mismo apogeo. Al Congreso de Viena seguirá una generación, en la cual los grandes diplomáticos europeos gobernarán, no sólo los asuntos exteriores, sino también los interiores de las naciones; lo que parecerá excesivo al joven Donoso Cortés, aunque luego intentase jugar este mismo papel, cuando ya era tarde; aún había de conocer el 48 y al viejo Metternich desterrado e impotente.

Un siglo más tarde hay que reconocer, con Craig y Gilbert, que "la época en la cual los diplomáticos tenían en sus manos el destino de las naciones, está decididamente en el pasado", y que "durante el último siglo, y aún más, su influencia ha estado sujeta a un proceso de marcada disminución" (18). En él no solamente ha desaparecido su control de los *asuntos interiores*, como en la época de la Santa Alianza, sino que se les ha escapado incluso el de los *asuntos exteriores*.

Los factores de este proceso son muy complejos. Pero es evidente que la Diplomacia empezó perdiendo influencia como resultado del avance de la democracia contemporánea (Kennan), y se agravó su situación con la decadencia del constitucionalismo y la aparición del Estado totalitario (Friedrich). Con la desaparición del viejo Estado absoluto desapareció, como vimos, la Diplomacia absoluta; con el auge democrático se debilitó el viejo monopolio aristocrático de la política exterior. La Diplomacia se hizo profesional cuando en la Revolución francesa los embajadores se vieron sustituidos por sus secretarios; y esta nueva burocracia ganó incluso cierta fortaleza, cuando, en medio del constitucionalismo liberal y parlamentario, cambiaban a menudo los Gobiernos, y sólo ella permanecía (19), en una materia en que es tan decisiva la

(17) "Esplendor y ocaso", cit., pág. 14.

(18) CRAIG Y GILBERT, "The Diplomats", cit., pág. 3.

(19) Confr. SANTI NAVA, op. cit., pág. 50.

Francia es un caso típico de sustitución de la estabilidad de los Gobiernos por la de su burocracia. Después de la I Guerra Mundial se hace constante la intervención parlamentaria en política exterior, y deja de ser cierto que un Gobierno no cae por una cuestión de Asuntos Exteriores. Pero en 1916, un Decreto había reservado al personal de carrera los puestos claves del Quai d'Orsay, y en 1920 se creó el puesto de Secrétaire Général y se abre la era de Philippe Berthelot, que describe GRAU-

continuidad en el servicio de los intereses nacionales, y la tradición, porque, como decía lord Palmerston, aunque Inglaterra no tiene odios ni simpatías eternas, sí tiene *intereses permanentes*.

Al mismo tiempo empezó a gravitar otro factor trascendental: la *facilidad y rapidez de las comunicaciones*.

Con esto nos acercamos al planteamiento normal de “vieja” y “nueva” Diplomacia. Como observa Harold Nicolson, hasta la Primera Guerra Mundial la política exterior era, incluso en Inglaterra, una cuestión esotérica para la mayoría de los ciudadanos (20). Se suponía que los Gobiernos y sus expertos en la materia, los diplomáticos, ya defenderían lo mejor posible los intereses del país. Pero la gran catástrofe hizo ver que la guerra moderna, aparte de ser un mal negocio hasta para los vencedores, es una calamidad cuyos efectos alcanzan a todos, y que, por lo tanto, la política exterior no es algo que sólo interese a las Cortes, las Cancillerías y los Estados Mayores, sino que, en cuanto lleva en último término a compromisos que pueden desembocar en una guerra, es el negocio de todos.

Se quiso entonces llevar a la política exterior los mismos métodos de control ensayados en la interior: la publicidad, el debate, el control de la opinión. Es la era de la condensación de la “vieja diplomacia” y, sobre todo, de la “diplomacia secreta”.

Así, el Presidente Wilson, en el primero de sus célebres 14 puntos, estableció que en el futuro sólo habría “acuerdos de Paz, convenidos públicamente, después de los cuales no habrá acuerdos internacionales de ninguna clase”. Esto era la expresión de una ingenuidad —o de un “cant”— sin límites, y, naturalmente, ya el Tratado de Versalles no fué

doux en “Bella”. En 1930 no se encuentra un solo personaje ajeno a la carrera, en ningún puesto importante, en el Ministerio o en el exterior; y un especialista como D. Thompson estima que las Comisiones de Asuntos Exteriores en las dos Cámaras de la III República continuaron siendo “canales para la información en materia de política exterior, más bien que agentes para hacerla” (*French Foreign Policy, 1944*, página 11).

La mayoría de estos diplomáticos profesionales se formaban en la excelente Escuela de Ciencias Políticas, cuyo diploma poseían 153 de los 192 ingresados de 1907 a 1927.

(20) “Diplomatie” (trad. francesa de la 5.ª ed. de “Diplomacy”), Lausanne, 1948, página 10-11.

en absoluto "openly arrived at" e incluso "la Historia menciona negociaciones tan secretas y ocultas" (21).

Se critica el secreto, la lentitud, el formulismo de las viejas técnicas diplomáticas: lo que no es tenebroso, se juzga anticuado y hasta cómico. Y aparece la Diplomacia *directa* o "Diplomacia por Conferencia", en la que los gobernantes se reúnen, sin intermediarios, a resolver parlamentariamente las cuestiones internacionales. Se piensa abrir con ello una nueva era diplomática (22).

Hoy tenemos serias dudas; primero, de que realmente fuese una nueva era, más que en la apariencia; segundo, de que las innovaciones fuesen para mejorar. En cuanto a lo primero, pronto se vió que detrás de las candilejas de los debates plenarios, lo importante eran los acuerdos concertados en remotas habitaciones de los lujosos hoteles de Ginebra, Locarno, Génova o Rapallo. Se vió también que la propaganda pasaba a dominar sobre la verdadera negociación; no hace mucho que en un justo balance de lo negativo de la diplomacia *directa* y lo positivo de la clásica, el general Kindelán recordaba la frase de Acheson en una sesión de la ONU: "Las enmiendas del señor Vichinsky contienen más ideas de propaganda que un perro pulgas; iré más lejos: no hay más que pulgas, nada de perro." Los importantes personajes que sin duda deciden, en última instancia, los términos de una negociación, lo que no tienen es tiempo de llevarla a cabo, como acaba de verse en Ginebra; todo terminó antes de empezar, y no podía ser de otro modo, pues, como dice el refrán: "no se puede repicar y andar en la procesión". En vez de un *acuerdo*, hay, pues, que redactar una *fórmula*: algo altisonante y vago, que satisfaga a la galería, que demuestre que se ha hecho algo y no compromete a nada.

(21) NICOLSON, op. cit., pág. 72.

Con razón escribe FERREIRA DE MELLO, en su excelente "Tratado de Derecho diplomático" (trad. esp., Madrid, 1953), que "conviene no confundir la Diplomacia secreta con el secreto diplomático, que debe presidir todas las negociaciones, sobre todo las de carácter diplomático", pág. 22.

Ver MAURICE HANKEY, "Diplomacy by Conference", y PAUL MANTOUX, "Les délibérations du Conseil des Quatre", 2 vols., París, 1955.

(22) MOWATT, en "Diplomacy and Peace", distingue de modo característico tres períodos en la Historia de la Diplomacia: la era de la barbarie, a la que corresponde una diplomacia desorganizada; el tiempo del "sistema de los Estados europeos" (1475-1914) y de la vieja diplomacia; finalmente, la "diplomacia democrática", posterior a W. Wilson.

El coronel Beck, que vivió la gran tragedia diplomática de Polonia, presintió las flaquezas del sistema wilsoniano y se declaró entusiasta de la vieja diplomacia, aunque tal vez la entendió mal. Criticaba, sobre todo, a Wilson como el inventor de la —según él— lamentable práctica de incorporar “exposiciones de motivos” a los Tratados internacionales. Las cláusulas explicatorias, y aún más las valorativas e inculporatorias, facilitan la impugnación de los Tratados. Aun menos realista era el no jerarquizar las cláusulas de un Tratado, dando a todas un valor análogo, como si se tratase de artículos de un dogma, en lugar de matizar políticamente su importancia y, correlativamente, sus sanciones. Finalmente, el sistema democrático de los grandes areópagos internacionales, si en realidad no daba mucho paso al voto de los pequeños países, les obliga, en cambio, a procurarse “amigos y enemigos imprevistos, en conexión con cuestiones que nada tenían en común con sus propios intereses”.

Desde luego, las realizaciones de estas largas listas de Conferencias internacionales de 1920 a 1939, y de 1945 a 1955, son bastante mediocres. Para referirnos sólo a esta segunda postguerra, en las doce Conferencias que van desde Yalta a la recientísima de Ginebra (23), aún no se ha podido llegar a un Tratado de Paz entre Alemania y sus vencedores. La mayoría de estas reuniones no han tenido resultado alguno, y los pocos Tratados de Paz que se han firmado, como el reciente de Austria, lo han sido al margen de las mismas.

Se reúnen sensacionalmente los Jefes de Estado y de Gobierno, contra la vieja advertencia de Felipe de Commines, de que son más probables los piques que las simpatías. Se negocia en la plaza pública, con lo que nadie puede ceder sin “perder la cara” (24). Pero los resultados no han correspondido a las esperanzas y ha habido que volver a los sistemas

(23) Yalta (febrero de 1945), Postdam (julio de 1945), Londres (septiembre-octubre de 1945), París (la llamada “de la Paz”, julio-octubre de 1946), Nueva York (noviembre-diciembre de 1946), Moscú (marzo-abril de 1947), Londres (noviembre-diciembre de 1947), París (mayo-junio de 1949), París (marzo de 1951), Berlín (enero-febrero de 1954), Ginebra (abril-julio de 1954) y Ginebra (julio de 1955). Y además de todo ello, la O. N. U. y sus organismos funcionando de modo casi permanente.

(24) “Yo no soy partidario de una diplomacia practicada en la plaza pública”, decía Robert Schumann, de quien decían sus adversarios políticos (quejosos de sus escasas informaciones a la Asamblea Nacional) que, aunque buen católico, iba pocas veces a *confesarse*.

tradicionales. Se admitió que sí era legítimo —y así lo ha proclamado S. S. el Papa, por cierto un gran diplomático— que la opinión pública se interesase y fuese debidamente informada de la marcha de los asuntos exteriores, que tan vitalmente le afectan, otra cosa era quitar estos asuntos de la mano de los expertos y llevarla a la decisión directa de una opinión desorientada, desconfiada, crispada y escasamente competente. Sin que baste el distinguir, como hace Nicolson, entre lo que llama aspecto *legislativo* de la política exterior, en el cual las grandes decisiones serían tomadas democráticamente, y el aspecto *ejecutivo*, es decir, el propiamente diplomático de la negociación, que debe seguir reservado a los expertos. En efecto; los asuntos exteriores son, real y precisamente, *asuntos exteriores*, es decir, que un Parlamento o un Cuerpo electoral no pueden resolverlos *como quieran*, porque tienen que contar con otros países. De aquí la imposibilidad de aplicar los mismos métodos en política exterior que en política interior. Pero es más; si la distinción tradicional entre *asuntos exteriores* y *asuntos interiores* tiende hoy a debilitarse, es en dirección inversa: en cuanto que el empuje del mundo y, sobre todo, el de las “pequeñas” Potencias, como consecuencia de la tremenda revolución tecnológica de nuestros días, reduce a la nada la vieja ficción jurídica de suponer que las Naciones tienen *vida independiente* las unas de las otras.

Pero aquí llegamos al nudo de la cuestión. Como suele ocurrir, la crisis de la Diplomacia *vieja* y *nueva* responde a una realidad que ha sido mal interpretada. Los hombres de 1920 se dedicaron a denostar la vieja Diplomacia, cuando —como dice finamente León Noël— lo que advierte un análisis profundo es “una falta de adaptación en las incesantes transformaciones de la vida, de las instituciones y de las costumbres contemporáneas” (25). Frase que es paralela de esta otra de Jules Cambon: “Diplomacia nueva, vieja Diplomacia son palabras que no se corresponden con nada real. Lo que tiende a modificarse es lo externo, o, si se quiere, el ornato de la Diplomacia.” En medio de una gigantesca transformación tecnológica, social, económica y política (26), la Diplomacia ha de adaptarse a un mundo nuevo, y en ese proceso de adaptación se encuentra. Lo que resulte al final se parecerá a lo antiguo más de lo que suponía Wilson, y entretanto, como observa Friedrich, “el servicio

(25) “Conseils”, cit., pág. 29.

(26) Ver mi libro “La crisis del Estado”, Madrid, 1955.

diplomático normal a la antigua usanza, si es bueno no está en absoluto anticuado" (27).

La razón es obvia: los conflictos políticos no admiten otra solución que una solución política. Lograrla no es función de órganos jurisdiccionales, sino misión de órganos políticos (28). No hay, pues, que esperar, como en la ya juzgada etapa de la "Soteriología del Derecho internacional", como Redlich en su sonado trabajo *International Law as substitute for Diplomacy* (29), que la consolidación del Tribunal Permanente de Justicia Internacional "relegaría al diplomático a un puesto secundario (excepto en los salones)".

Aclaremos por de pronto que los salones y demás "paraphernalia" (golf, bridge (30), scotch, etc.) siguen teniendo su importancia. En 1947 un viejo Embajador italiano hubo de ir a París a firmar un oneroso Tratado de Paz: Italia, al fin vencida, era mutilada, desarmada y humillada. Su colega, residente en París, le puso este telegrama: "Portate lo smoking perché alla sera vi sarà un ricevimento". Cada uno hará las reflexiones que quiera. Se podrá recordar incluso el viejo juicio: "Son capaces de traicionarlo todo, excepto sus emociones". Pero es lo cierto que lo único que se podía hacer era llevar el *smoking*. El Plan Marshall vendría después.

En particular, debe recordarse que el *lenguaje* diplomático, el más convencional de todos, por ser el más elaborado, tiene una importancia especial. Las formas no son, ni mucho menos, pura hipocresía. Cuando la U. R. S. S., poco después de la revolución bolchevique, se declaró dispuesta a enseñar a las Potencias no amigas a "no meter sus morros porcinos en nuestro patatar", fué cuando realmente se abrió, con estupor general, una nueva era, sino de la Diplomacia, de negación de la Diplomacia. Lo malo fué que también aquí se produjeron reacciones, con-

(27) CARL J. FRIEDRICH, "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", trad. esp., pág. 91, Mexico, 1946.

(28) A. DE LUNA, prólogo al "Tratado de Derecho diplomático", de R. FERREIRA DE MELLO, citado.

(29) 1929.

(30) En un libro lleno de cosas interesantes, "British Consul", Londres, 1938, escribe irónicamente ERNEST HAMBLOCH: "Era el destino del bridge el convertirse en el «sine qua non» del equipo social diplomático, aunque mi experiencia me llevaría a creer que la media de jugadores verdaderamente malos es impresionante en el Cuerpo diplomático del mundo entero, casi tan impresionante como los errores diplomáticos que se cometen" (págs. 46-47).

trarias pero iguales, y así el pulido Lord Curzon utilizó en 1923 —por primera vez en la historia del Foreign Office, y con escándalo de sus funcionarios— la publicación de textos rusos que habían sido “interceptados”. No es, naturalmente, que el “Intelligence Service” no interceptase textos anteriormente; pero jamás se admitía el hecho y sólo se usaban confidencialmente.

Las técnicas de las comunicaciones no son las mismas, pero, en definitiva, siguen siendo otros funcionarios diplomáticos, los que están en el Ministerio, quienes preparan los asuntos a los Ministros (31). Por otra parte, hay que estar informado de “quién es el hombre que está al otro extremo del cable” (32). En realidad, cuanto más se facilitan las comunicaciones, más funcionarios se necesitan en el exterior. El Cuerpo Diplomático de Londres, que comprendía unas 800 personas en 1939, se ha quintuplicado desde entonces, con un total de 4.155 personas en el presente año. Y la creación de organismos internacionales, si por una parte crea una burocracia internacional potencialmente en competencia con la función que hoy desempeñan las Diplomacias nacionales, de momento, hoy, produce el efecto de aumentar el volumen de éstas. Así, en Washington no están sólo los diplomáticos acreditados ante el Gobierno de los EE. UU., sino también los que representan a sus países en la O. N. U. y en la O. E. A.; en París están los de la U. N. E. S. C. O., la Organización Económica Europea, etc. Con esto, y la elevación de la mayoría de las misiones a Embajadas, se produce un constante crecimiento de la “comunidad diplomática”.

Así la llama con razón Santi Nava. Hay una “communitá” o “corporazione” diplomática, a la que pertenecen todos los diplomáticos del mundo, y que es, sin duda, el primer órgano efectivo que ha tenido la desorganizada comunidad internacional. Habrá quien la vea como una anticuada forma residual de aristocracias decaídas que nada representan (33), como ostentosa exhibición de bandas y cruces extravagantes, e incluso como una banda peligrosa de privilegiados exentos de las leyes

(31) Cada vez tienen más importancia, por esto, los puestos de la Administración Central. Se atribuyen los errores diplomáticos de Francia, de 1925 a 1939, en buena parte, a que la caída del franco hizo alejar del Quai d'Orsay a los hombres más capaces, precisamente cuando las decisiones políticas se centralizaban en París.

(32) Aparte de que utilizar demasiado el teléfono tiene sus inconvenientes con los modernos sistemas de escucha y detección.

(33) Es, desde luego, la única carrera en la que existe todavía una cierta vincu-

ordinarias, con las obligadas ironías sobre el uso de la valija y las franquicias. Pero es lo cierto que esta comunidad de hombres que se conocen en varios puestos, a lo largo de su carrera, que aprenden a estimarse unos a otros y a los pueblos que representan y visitan, reforzada por el "principio gradimentale" (34), en el cual se basa la carrera diplomática, lo mismo en su organización burocrática interna (el principio de *ascenso por elección*) (35), que en las relaciones de unas Diplomacias con otras (declaración de *persona no grata...*); esta comunidad diplomática ha sido durante mucho tiempo el único órgano colectivo de los Estados soberanos, que fuera de esto vivían teóricamente en el estado de permanente "bellum omnium contra omnes".

Y si es cierto que, como su mismo nombre indica, los *diplomáticos* están limitados a trabajar sobre el *papel*, el *diploma*, y expuestos, por lo tanto, a que la violencia los reduzca a *papel mojado*, bien cerca está la frase de Carlos Rómulo de que algunas de las mejores cosas que tiene la Humanidad están en el papel. Lo que ya había dicho Bernard Shaw al publicar unas cartas de un amor que sólo había existido en las cartas: "A los que lamenten que todo estuviera en el papel, recordémosles que sólo en el papel ha realizado la Humanidad la gloria, la belleza, la verdad, la sabiduría, la virtud y el amor perseverante."

lación efectiva con la nobleza tradicional; unida a una característica formación cerrada, y una firme ordenación jerárquica, comparable a la militar.

(34) SANTI NAVA lo formula diciendo que "nel gradimento é la corporazione, e la corporazione é nel gradimento" cfr. "Sistema" cit., págs. 113 y ss.).

Esto le da una "tipología estructural" característica, unida a los elementos citados del requisito nobiliar, la formación cerrada y el ordenamiento jerárquico.

(35) La Diplomacia, en cuanto servicio del Estado, tiene las características de toda estructura burocrática (tan bien analizadas por Max Weber), pero con especialísimas características, derivadas, por una parte, de la gran distancia respecto a la Administración Central; por otra, del elevado "statu" social de sus miembros y, en definitiva, del matiz *corporativo* anotado.

Para España, véanse los textos, muy representativos, que han organizado la carrera: Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes, de 14 de marzo de 1883; ley de 28 de marzo de 1900, de Bases para la organización de la Carrera Diplomática, y R. O. de 27 de abril de 1900, aprobando la Ley Orgánica; R. O. de 10 de enero de 1929, aprobando el Reglamento de la Carrera Diplomática; R. D.-Ley de 17 de agosto de 1930, de Bases para la organización de la Carrera Diplomática, y Decreto de 15 de julio de 1955, aprobando el Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática.

III. LA CRISIS DE LA DIPLOMACIA EN EL SIGLO XX

La crisis de la Diplomacia es, en realidad, la crisis de Europa. La verdad es que la mayor parte de sus métodos se hicieron precisamente a la escala del sistema de Estados europeo, y ahora hay que agrandarlos al tamaño de la "Weltpolitik" y de la Geopolítica. En 1848 Mazzini escribe que Europa es "la palanca que mueve al mundo"; pero después de la I Guerra Mundial "lo que había sido el cetro del mundo pasó a ser simplemente *la cuestión europea*" (36). En el apogeo de Europa la Diplomacia alcanza también su cenit con la obra de Bismarck, organizador de un *sistema*, frente a las improvisaciones mediocres, que mantuvo durante veinte años a las Cancillerías pendientes de su gesto, conservando en todo momento "el don de adivinar al adversario la facultad de previsión política a largo plazo y un virtuosismo incomparable" (37). Después vendrá el gran fracaso que lleva a la crisis posterior a 1919, en la cual seguimos, en medio de las más formidables tinieblas.

En este período es indudable que los diplomáticos han perdido control de los asuntos que antes manejaban en exclusiva. Han confluído en ello *razones políticas y razones técnicas* (38). Las primeras están en relación con los grandes cambios políticos del tiempo: la *democratización* quitó exclusividad al control de los Ministerios de Asuntos Exteriores, y las revoluciones totalitarias han creado nuevos equipos diplomáticos en lugar de los tradicionales. Las causas técnicas derivan de las actuales posibilidades en materia de comunicaciones y de la mayor complejidad de las relaciones internacionales y de los instrumentos de acción en las mismas; dando lugar a la aparición de Diplomacias paralelas: agregados económicos, culturales, militares, de prensa, agronómicos, obreros o sindicales, etc. Al lado de las Embajadas aparecen oficinas relacionadas con otros Departamentos, redes de Institutos Culturales, planes de intercambio directo, etc.; mientras por los aires van las ondas de Radio Moscú,

(36) Ver A. J. P. TAYLOR, "The struggle for mastery in Europe, 1848-1918", N.-Y., 1955, y PIERRE RENOUVIN, "Histoire des relations internationales", tomo VI, volumen II, "De 1871 a 1914: l'apogée de l'Europe", Paris, 1955.

(37) Cfr. RENOUVIN, op. cit., págs. 98 y ss. y 387-388.

(38) H. NICOLSON menciona tres factores principales del cambio: *a*), el sentido mayor de la fraternidad de las Naciones; *b*), una noción más clara de la importancia de la opinión pública, y *c*), la mayor velocidad de las comunicaciones. (*Diplomatie*, pág. 61).

la B. B. C. o la "Voice of America". Surge así el inevitable conflicto entre cuerpos a veces muy heterogéneos, e incluso, una pugna interna sobre si ha de prevalecer la "vocación general" y el "way of life" o las especializaciones y las técnicas (39).

Este segundo problema es muy interesante, pero su análisis nos llevaría muy lejos y a detalles técnicos que romperían el equilibrio de esta exposición. Baste decir, sin embargo, que, en general, los diplomáticos han sabido recoger el guante de la especialización, y no sólo han superado la vieja dualidad de la carrera *consular* (40), sino que en un punto clave —la diplomacia *económica*— (41) han sabido estar

(39) Véase la característica definición de nuestro más reciente Reglamento Orgánico (art. 1 del R. D. de 15 de julio de 1955): "La Carrera diplomática es el Cuerpo especial y facultativo del Estado, al que incumbe el Servicio Exterior de la Nación en la Administración Central, en las representaciones de España en el extranjero y en los Organismos internacionales, sin perjuicio de las funciones que por la legislación vigente estén atribuidas a servicios especiales".

(40) Ver FÉLIX DE ITURRIAGA, "Diplomacia y Servicio consular", Madrid, 1951, y JOSÉ MARÍA SARO Y POSADA, "La institución consular a través de la Historia", Madrid, 1943.

La institución consular no ha dejado de recuperarse desde la Revolución industrial, cuando dijo Chateaubriand: "Vuelve el tiempo de los Cónsules". El olímpico Talleyrand, que había fustigado a un Cónsul con la frase mordaz: "Instrucciones para un Cónsul. Tened presente que jamás he oído hablar de vos", había de rectificarse en el elogio a Reinhard. Después de la I Guerra Mundial se manifiesta en todas partes la tendencia a la unificación de las dos carreras. Como dice ERNEST HAMBLOCH, "even at its most trivial, the Consular Service is essentially an organization for dealing with emergencies" (*British Consul*, cit., pág. 5).

(41) Ver FERNANDO S. DE ERICE Y O'SHEA, "Economía Diplomática", Madrid, 1944, y JOSÉ MIGUEL RUIZ MORALES, "Diplomacia Económica", Madrid, 1949. Escribe ERICE que el viejo diplomático tal vez encontrase extraño hablar oficialmente de cebollas, pero es lo cierto, como observa RUIZ MORALES, que hoy la Diplomacia económica es decisiva, lo mismo en la guerra (materiales estratégicos, "policy of preemption", etc.) que en la paz. Un nuevo concepto de la *contrapartida* ha aparecido en la negociación diplomática, bien caricaturizado en la anécdota que atribuye a una Delegación comercial esta frase: "Señor Presidente: Reunida la Delegación que me honro en presidir, ha acordado acceder a la petición francesa de poner la coma, pero pidiendo, como contrapartida, que se aumenten en 150 TM. los suministros franceses de bauxita."

En España son bien recientes la creación de la Dirección General de Política Económica, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y de la Subsecretaría de Comercio Exterior, común a este Departamento y al de Comercio.

presentes, y también en el no menos importante de la *información* (42).

Más grave es el otro problema. La decadencia del constitucionalismo liberal parlamentario ha llevado, lo mismo en los países democráticos que en los totalitarios, a una vuelta al *poder personal*, que todavía no ha tenido tiempo de institucionalizarse, y que, además, dispone de la cobertura de las masas para diluir su propia responsabilidad. Esto se traduce en una *intervención* directa de los Jefes de Estado y de Gobierno en los asuntos exteriores, sin la debida distinción entre los *finés* de la política exterior (que son de su competencia) y las *negociaciones* requeridas para alcanzarlos (43), y también en la creación de diplomacias *múltiples* o de equipos en competencia, con la consiguiente falta de unidad de acción y difusión de la responsabilidad.

Incluso en Inglaterra, donde la tradición del Foreign Office y del Servicio diplomático son fortísimas, se aprecia el fenómeno. El marqués de Londonderry podía decir, en 1944, en la Cámara de los Lores, que si bien no puede discutirse que el "Foreign Office es el eje del Gobierno, y el Secretario del mismo debería ser la personalidad más dominante del Gabinete, después del Primer Ministro", en la práctica "el Foreign Office no ha existido desde los tiempos de Sir Edward Grey". Si la frase es polémica y un poco exagerada, un experto como Gordon A. Craig estima que, a lo menos, esto es indudable: la influencia del Foreign Office en la *formulación* de la política exterior disminuyó mucho después de la I Guerra Mundial. Por otra parte, también en la *ejecución* de esa política hubo interferencias de otros Departamentos; y en conjunto se acusó una gran falta de *coordinación*. Estas tendencias llegaron al máximo hacia 1930 y no hay duda ninguna que explican el camino que lleva a Munich.

La decadencia del Foreign Office empezó con la guerra de 1914 y la

(42) Ver MANUEL AZNAR, "Diplomacia y Periodismo", Madrid, 1949, con una brillante exposición de la importancia actual de la información en las relaciones internacionales y de la "actitud periodística" para la Diplomacia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores ha creado también una Oficina de Información Diplomática y, en común con el Ministerio de Información, unos Agregados de Prensa.

(43) Es claro que (como observa FRIEDRICH, op. cit., pág. 79) ambos aspectos están muy relacionados: "las negociaciones engendran una política", del mismo modo que "una determinada política impone ciertos métodos particulares de negociación"; pero la separación de principio se impone.

mayor autoridad asumida por el primer ministro y el "War Cabinet" (44). Lord Balfour entonces Ministro de Asuntos Exteriores, no fué incluido en este Gabinete restringido, aunque se le llamaba a menudo, y el primer ministro, Lloyd George, se acostumbró a tratar estos asuntos por su cuenta. Además, la creación de la Secretaría del Gabinete, servida por un hombre de la capacidad administrativa de Sir Maurice (más tarde Lord) Hankey (45), permitió a una personalidad activa y brillante como la del primer ministro galés "el dirigir la política exterior sin los inconvenientes de la intervención del Foreign Office". Es más; aparte de estos servicios administrativos del Gabinete, Lloyd George se organizó un "trust de cerebros" privado, el famoso "Garden suburb" o "Downing Street Kindergarten", con lo que el Foreign Office tuvo momentos de ser una simple Cancillería.

La venida de Lord Curzon no mejoró las cosas, porque Lloyd George seguía creyendo que "los diplomáticos han sido inventados simplemente para perder el tiempo", sobre todo porque realmente no tienen autoridad para hablar por sus respectivos países.

En este razonamiento (que olvida el hecho de que esa autoridad en realidad *se les denegaba*) está la clave de la sustitución de la "diplomacia tradicional" por la nueva "diplomacia por conferencia". Los representantes del pueblo soberano se dirigirán a Cannes, a San Reno, a Génova, a Spa, etc., a hacer uso de su poder directo. Los resultados fueron tan malos, y en particular la actuación personal de Lloyd George, en los años 1919 a 1922, que se explica el juicio de Nicolson de que éste fuese "tal vez el más desafortunado método diplomático nunca concebido". Se llegaba a estas reuniones *sin orden del día*, que había que empezar por discutir, con *grandes restricciones de tiempo*, y, en fin, con la *necesidad de una fórmula*, que solía dejar las cuestiones más embrolladas que nunca. En la práctica, como dijo el "Times" en 1922, lo que había en tales conferencias era "both too much limelight and too much secrecy", o incluso, como estampó "The Nation", todos "los defectos de la vieja diplomacia y ninguna de sus virtudes superficiales".

Después de la grave crisis de 1922 cayó Lloyd George, pero las cosas

(44) Ver mi trabajo "El Gabinete Inglés", Salamanca, 1954.

(45) Ver su libro, importantísimo para el estudio de estos fenómenos, "Diplomacy by Conference", 1946.

Hankey actuó en París como Secretario del Consejo de los Cuatro.

no mejoraron, habiendo de empeorar en la época de McDonald, y por supuesto en la de Neville Chamberlain. Hay cosas, en efecto, que no se arreglan con buena intención y paraguas (46).

En los Estados Unidos ocurrió algo parecido, pero aún más grave, porque, en realidad, faltaba una tradición diplomática semejante a la de Inglaterra y, en general, los países europeos. Dexter Perkins, en una interesante monografía (47), afirma que la diferencia básica entre la historia diplomática de EE. UU. y la de Europa consiste en que “esencialmente el diplomático profesional ha jugado un papel subordinado” (48). Sería difícil señalar el paralelo americano de un Holstein, un Berthelot o un Vansittart: tal vez Sumner Wells sea el único ejemplo de un diplomático verdaderamente influyente en la política exterior americana.

Los Estados Unidos tuvieron, sin embargo, la sensación de que les convenía cambiar de sistema, pasado el período de la doctrina de Monroe y del aislacionismo continental: la Rogers Act, de 1924, integró las carreras diplomáticas y consular en el “Foreign Service of the United States”, con el claro propósito de crear un instrumento profesional adecuado a las nuevas responsabilidades de una superpotencia mundial. Sin embargo, una autoridad como George F. Kennan (49) afirma que las esperanzas que se pusieron en la nueva ley no han sido cumplidas; a su juicio, se ha demostrado una vez más la dificultad de mantener dentro del sistema constitucional norteamericano una acción administrativa continuada como la que exige la creación de un eficiente Servicio Exterior (con hombres de primera categoría), sin un poderoso *lobby* para apoyarlo en el interior (50). Lejos de contar con dicho apoyo, esa “longterm operation” ha encontrado el severo *handicap* de la falta de comprensión de las diferencias inevitables entre el Foreign Service y el resto del Civil Service; de las usuales envidias de sus privilegios; de la

(46) Ver, para este período, GORDON A. CRAIG, “The British Foreign Office from Gray to Austen Chamberlain”, en Craig y Gilbert, op. cit., pág. 15 y siguientes.

(47) “The Department of State and American Public Opinion”, en CRAIG y GILBERT, op. cit., pág. 282 y siguientes.

(48) Loc. cit., pág. 282.

(49) Ver su importante artículo “The future of our professional diplomacy”, en *Foreign Affairs*, vol. XXXIII, núm. 4 (julio, 1955), pág. 566 y siguientes.

(50) Ver mis trabajos “La reforma del Congreso de los Estados Unidos”, Madrid, 1951, y “El Congreso y la política exterior de los EE. UU.”, Madrid, 1952.

tendencia de otros departamentos políticamente más poderosos a crear servicios exteriores en competencia, o a dictarle su política al Departamento de Estado (51); la suspensión de la admisión al Servicio durante varios años; la falta de claridad en la relación del Departamento de Estado con el "War effort" de 1941; la tendencia consiguiente de varios brillantes funcionarios a pasar a otros campos, singularmente a la diplomacia privada de las grandes corporaciones industriales y financieras (52); en la postguerra, los grandes planes de cooperación económica y militar, frecuentemente han sido ejecutados por agencias marginales, etc.

Particularmente importante fué a este respecto la antipatía de Roosevelt hacia los diplomáticos y la convicción de este hombre de liderazgo decisivo (53) de que no servían para nada. No se fiaba de ellos; despreciaba a los escalones superiores del Servicio; a los jefes de Misión, que él nombraba entre sus amigos, les escribía directamente al margen del Departamento de Estado; desautorizaba a sus misiones después de haber anunciado oficialmente una actitud, etc. Confiado en su brillante personalidad, Arthur Krock nos testimonia que, en agosto

(51) En el libro de HERBERT FEIS, "The Spanish Story", N.Y., 1948, puede verse cómo Morgenthau, Secretario del Tesoro, impidió al Departamento de Estado —regido entonces por C. Hull— una política de mayor cordialidad con España.

(52) La «U. S. Steel» nombró, no hace mucho, a Walter Donnelly como su representante "diplomático" para Sudamérica, y la «Electric Bond and Share Co.» se hizo representar en Méjico por el ex-Embajador George Messersmith. Ver ADOLPH BERLE, "The XXth. Century Capitalist Revolution", Nueva York, 1954, el capítulo IV, "The modern Corporations international affairs", pág. 116 y siguientes.

Esto nos llevaría a un aspecto interesantísimo de la Diplomacia en el siglo XX, que no cabe sino apuntar: la Diplomacia económica al margen o por encima de los Estados. Véase, vgr., en BERLE, op. cit., pág. 145 y ss., la historia del arreglo de los mercados petrolíferos mundiales entre los siete grandes trusts: roto el equilibrio en 1926 (en la India), se llega al convenio de 1928, firmado en Achnacarry Castle (el palacio de Deterding, el jefe de la "Shell"), conocido como *Achnacarry Agreement* o *As Is Agreement*, sobre la base del "statu quo", que ha tenido bastante más importancia que muchos tratados internacionales. BERLE concluye que "la estructura política presente de los asuntos exteriores es nacionalista" todavía, pero que "su base económica no lo es", porque "el Estado-Nación clásico ya no es capaz por sí solo ni de alimentar y vestir a su población, ni de defender sus fronteras", (pág. 159).

Ver mi libro "La crisis del Estado", Madrid, Aguilar, 1955.

(53) Ver la obra fundamental de E. E. ROBINSON, "The Roosevelt Leadership, 1933-1945", Nueva York, 1955.

de 1936, el Presidente Roosevelt preveía, caso de ser reelegido, reunirse personalmente con Eduardo VIII, Stalin, Hitler, Mussolini, para arreglar el mundo sin tratados diplomáticos, por medio de simples declaraciones de los gobernantes. Al año siguiente Roosevelt escribe al Embajador Dodd: "Si 5 ó 6 Jefes de los Gobiernos importantes se pudieran reunir durante una semana totalmente inaccesibles a la Prensa, a los cables o a la radio, podría resultar un acuerdo útil, o bien uno o dos de ellos serían muertos por los demás" (54). El final de esta actitud fué Yalta, de cuyas consecuencias aún no se ha repuesto el mundo.

La experiencia de estos años revela, pues, que en EE. UU. ha habido la misma desconfianza respecto al juego normal de la Diplomacia y las mismas lamentables consecuencias. Si se une a esto que el sistema constitucional norteamericano tiende, como dice un objetivo informe de la Brookings Institution, a que "la autoridad final en la determinación de la política exterior queda en múltiples ocasiones difusa e incierta" (55); la mezcla frecuente con cuestiones de política exterior de menudas cuestiones internas e incluso electorales, particularmente grave en una época de "decadencia del tratado como instrumento de la política internacional" y de la correlativa importancia de los actos legislativos (v. gr.: la ley Mac Carran) y de las consignaciones presupuestarias (56), y, en fin, la falta de tiempo que la gran Nación ha tenido de establecer una política mundial definida (57); todo ello, en suma, explica en buena parte las indecisiones y fracasos de la postguerra, a pesar de disponer de cartas brillantísimas en lo estratégico y en lo económico y una organización administrativa de altos vuelos (58).

(54) Cfr. ROBINSON, op. cit., pág. 137.

(55) Ver mi trabajo cit. "El Congreso y la política exterior de los EE. UU."

(56) "El Congreso y la política exterior", págs. 30 y 31.

(57) El Departamento de Estado, se ha dicho, al estar falto de una línea continua y definida, está demasiado pendiente de los informes que recibe en cada momento. De este modo, formula su política según el curso de los acontecimientos, con arreglo a situaciones creadas por otros, con retraso e improvisación; y, a su vez, el que está en un puesto exterior carece de criterio sobre lo que debe informar.

Cfr. CRAIG Y GILBERT, págs. 6, 7 y 9. Caso típico de esta situación es la de los Embajadores Kennedy y Bullitt en los momentos que precedieron a la pasada Guerra.

(58) La revista *Time* (18-VII-55) dice que la Delegación norteamericana que asistió a los recientes "juegos florales" de Ginebra debía manejar más de diez camiones de documentos, para cuyo manejo disponía de una batería de nuevos aparatos

Pero veamos ahora el otro concepto del problema; es decir, cómo los países totalitarios, empezando naturalmente por desmontar la vieja Diplomacia, han vuelto a ella con fervor de neófitos. Más aún; la nueva Diplomacia rusa —cuyos métodos imitó después el III Reich— recuperó los métodos primitivos de la Diplomacia del Renacimiento, incluso los más brutales, sin la más leve consideración a los paliativos burgueses de una política de poder. Claro es que se contraponen a la cínica y explotadora “diplomacia burguesa”, cuyos métodos expone Potiemkine con todo lujo de detalles (59), la “nueva Diplomacia creada por Lenin y Stalin: “la Diplomacia del Estado soviético” básase sobre “principios radicalmente diferentes”, pues, en efecto, a diferencia de la del mundo imperialista, se propone la tarea de “asegurar a los pueblos de la Unión Soviética la paz y las condiciones internacionales necesarias para su actividad creadora”, y, naturalmente, “este fin coincide con los intereses de toda la humanidad progresiva”. Dispone, además, esta Diplomacia de la U. R. S. S., según se nos dice, de un *arma* única: la “doctrina marxista-leninista”, que contiene las “leyes indestructibles de la evolución de las sociedades humanas” (60).

Pero vengamos a los hechos; digámoles a los diplomáticos soviéticos lo que el Palazzo Chiggi dijo a una misión en el exterior: “Mandate fatti, noi faremo le riflessioni”. La verdad es que desde el comienzo de la Re-

diplomáticos, incluso una “electronic collating table”, para reunir documentos requeridos con urgencia.

(59) Ver V. POTIEMKINE, “Histoire de la Diplomatie”, vol. III, París, 1947, *Los métodos, la táctica y la organización de la diplomacia moderna*, págs. 727 y siguientes.

Sin el menor asomo de ironía el historiador oficial de la diplomacia soviética atribuye a los países imperialistas, una por una, las tácticas de la U. R. S. S. con estos epígrafes: 1. Agresión disimulada bajo aspecto de defensa; 2. Agresión disimulada por “motivos desinteresados”; 3. Propaganda pacifista como medio de desorientación del adversario; 4. Tratados “de amistad” destinados a adormecer al contrario; 5. Camuflaje de los planes de agresión por la lucha contra el bolchevismo y contra la U. R. S. S.; 6. El “conflicto localizado”: camuflaje destinado a facilitar la aniquilación sucesiva de las víctimas de la agresión; 7. Explotación de las disensiones interiores en el campo del adversario; 8. Explotación de las divergencias nacionales y de los intereses contradictorios en el campo enemigo; 9. Amenazas y temor; 10. “Defensa” de los Estados débiles, como pretexto de la agresión, y 11. Política de mentira y de chantaje de la Diplomacia fascista.

(60) Cfr. POTIEMKINE, op. cit., pág. 787, vol. III.

volución (61), a pesar de las palabras y de los “signos externos”, estamos asistiendo a un refuerzo de la diplomacia, a una diplomacia auténticamente totalitaria, con un nuevo y variado arsenal de medios de acción: además de los órganos diplomáticos tradicionales, el Kommintern, el Profinintern, las redes de espionaje militar y policíaco, las Agencias para el comercio exterior, el VOKS (Sociedad para las Relaciones Culturales), el Intourist (Organización Oficial de Turismo), las quintas columnas de los partidos comunistas nacionales, etc.

Cierto que la primera delegación soviética que fué a Brest-Litovsk incluía a un obrero, un campesino y un soldado, y que en junio de 1918 se suprimieron los grados establecidos en los Congresos de Viena y Aquisgrán, así como la distinción entre agentes diplomáticos y consulares, para establecer una única categoría de “representantes plenipotenciarios”. Pero muy pronto estos flamantes “Polpred” en Irán y en China volvieron a ser Excelencias, para no perder precedencia. En 1924 se reconoció, indirectamente, todo el sistema tradicional, aunque recordando a los eventuales admiradores de Ninotcka “la simplicidad en la forma y la economía en los gastos que corresponden a los ideales del Gobierno soviético”.

Claro es que la transición fué difícil. Trotsky, el primer titular del Narkomindel (Comisariado del Pueblo para los Asuntos Exteriores), formuló su programa administrativo en estos términos, equivalentes a la abolición de la diplomacia: “Voy a emitir algunas proclamas revolucionarias a los pueblos, y luego a cerrar”. *Teóricamente*, tenía razón. Es decir, que si fuese verdad lo que afirma Potiemkine, que la doctrina marxista es la clave de la política exterior soviética, resultaría que la diplomacia, puro epifenómeno de las contradicciones del mundo capital, es innecesaria en la U. R. S. S. (62). *Prácticamente*, lo que hizo Trotsky fué depurar el Ministerio, en la célebre y trágica sesión en que hizo poner a su derecha o izquierda a los que estaban “a favor” o “en contra”. Dicho sea en honor de los viejos diplomáticos, la gran mayoría declinó el honor de colaborar.

Poco después se hará cargo del Comisariado un hombre paciente y

(61) Ver TH. VON LANE, “Soviet Diplomacy: G. V. Chicherin, Peoples Commissar for Foreign Affairs, 1918-1930”, en Craig y Gilbert, op. cit., págs. 234 y ss.

(62) Sobre el abandono de la teoría de Marx y Engels sobre el Estado, v. mi libro “La crisis del Estado”, cit., en el capt. III, “La crítica marxista y su teoría del Estado”, pág. 100 y ss.

realista, el "menchevique" Chicherín. En la Conferencia de Génova, de 1922, se estrenará su "new look" diplomático. Chicherín, vestido de etiqueta, asistió a una recepción real y cruzó un brindis con un arzobispo. Por supuesto que no fué fácil el comienzo: el humor de "Pravda" publicó incluso una caricatura, en la que Zinoviev pronuncia un gran discurso con los tópicos del Komintern, mientras Chicherín se rasca, preocupado, la cabeza. El Departamento no tenía el monopolio de las relaciones exteriores, ni siquiera su control político. Chicherín, un ex menchevique, era personalmente débil; su personal, purgado por Trostky, era inexperto; no era miembro del Politburó, respecto del cual el Narkomindel era considerado simplemente "como una Cancillería diplomática" (63). Para los altos jefes comunistas, diplomacia y acción revolucionaria eran una misma cosa, entendiendo que lo revolucionario debía hacer pasar el "trabajo diplomático técnico" a "segundo plano" (64).

Y, sin embargo, la diplomacia soviética acabó por abrirse paso. Se reconoció que podía ayudar al régimen a acomodarse en medio de los países capitalistas, a informarse de sus planes, a explotar las diferencias existentes entre ellos, todo lo cual obligaba a mantener relaciones normales con los mismos. A pesar de diversos altibajos, el fracaso del Komintern hizo al Politburó poner cada vez más el acento en la rama diplomática, que, en todo caso, cubría la acción de la otra con sus inmunidades, sin perjuicio de apoyar a su vez la acción diplomática por todos los medios de agitación interna. Un hecho, en fin, es indudable: también en este punto los soviets demostraron que eran capaces de comprender, mejor que sus rivales, los complejos problemas del poder en el siglo xx, y sin dejarse dominar por su propio dogmatismo, la clase dirigente bolchevique organizó muy pronto una diplomacia de primer orden (65), a

(63) Cfr. CRAIG y GILBERT, op. cit., págs. 246 y ss.

(64) Ver BRUCE HOPPERS "Narkomindel and Comintern", en "Foreign Affairs", julio de 1941. Así, la invitación al I Congreso del Komintern, fué cursada a través del Comisariado; se intentaron gestiones directas, por su conducto, con los Sindicatos de otros países; Joffe, Embajador en Alemania, hizo lo posible por ayudar a la revolución espartaquista, como reconoció públicamente Chicherín, etc. Cfr. CRAIG y GILBERT, op. cit. pág. 241.

(65) Se ha dicho que "los diplomáticos son la gente que menos probablemente hará barricadas, aunque con frecuencia los revolucionarios han dado buenos diplomáticos".

cuyo servicio supieron poner todas las armas eficaces en la nueva sociedad de masas.

En los casos de Alemania e Italia (66) nos encontramos con sendos ejemplos típicos de la crisis de la diplomacia en el siglo xx. En ambos casos el nuevo régimen intentó y logró (aunque con más dificultad que en otros órdenes de la maquinaria del Estado) el control de la diplomacia nacional. En Alemania, donde a pesar de la República de Weimar, aún duraba bastante de la tradición bismarckiana (67), los diplomáticos esperaron dominar a Hitler, canalizando su fuerza política al servicio de la tradicional política exterior alemana; pero los nazis empezaron creando una oficina paralela, el "Dienststelle" o "Büro Ribbentrop" (parte de las incursiones de Goebbels en el campo de la propaganda), donde se fué formando un equipo apoyado en el cual Ribbentrop acabó por desplazar a Neurath y Bülow, y por reducir a la diplomacia profesional "a poco más que una oficina mecanográfica" (68). Los informes de excelentes Embajadores como el conde de Schulemburg, desde Moscú, o Dirksen, desde Londres (69), no fueron oídos y Alemania fué a la catástrofe. Schulemburg, que hubiera sido ministro de Asuntos Exteriores si hubiera prosperado el atentado de los generales contra Hitler, es asesinado, símbolo de una tragedia wagneriana de la diplomacia en medio de la hoguera de Europa.

En Italia, el propio Ciano nos dice en su *Diario* que "quince años fueron necesarios para conquistar el Palazzo Chigi"; pero llegó a lograr, en su propia apreciación, hacer de él "el Ministerio más fascista" de todos. Para ello superpuso a su propio "Gabinetto" a la Carrera, logrando un resultado parecido al de Ribbentrop: oír sólo su propia voz y la de su amo. Con un resultado típico que se dió también en el

(66) Ver HAJO HOLBORN, "Diplomats and diplomacy in the early Weimar Republic", en CRAIG y GILBERT, op. cit., pág. 123 y ss.; y CRAIG, "The German Foreign Office from Neurath to Ribbentrop", ib., pág. 406 y ss.

Ver FÉLIX GILBERT, "Ciano and his Ambassadors", en Craig y Gilbert, op. cit., página 512.

(67) El Canciller de Hierro reservó rígidamente los puestos *políticos* (a diferencia de los *burocráticos*) a los Junkers.

(68) CRAIG y GILBERT, op. cit., pág. 436.

(69) CRAIG y GILBERT, op. cit., pág. 477 y ss.

Japón: "la aplicación de las técnicas y aparatos de la propaganda a los problemas de la Diplomacia y su confianza sobre el inmediato impacto del gesto dramático, o aparentemente tal, para reducir a los adversarios" (70). En esto los rusos han sido más cautos y realistas, utilizando la propaganda al servicio de la Diplomacia y viceversa, pero sin confundirlas.

IV. EL TRANSITO DEL DIPLOMATICO

Hora es ya de terminar esta exposición sobre los elementos de la crisis de la Diplomacia en nuestro siglo, que, naturalmente, sólo puede entenderse dentro del panorama más amplio de la crisis de las estructuras políticas y sociales de Occidente.

Bien puede comprenderse que las funciones tradicionales de la Diplomacia: NEGOCIAR, OBSERVAR, REPRESENTAR, PROTEGER se han hecho mucho más difíciles de cumplir en una época de pasiones crispadas y de grandes diferencias ideológicas. Y ello en un escenario agrandado, de una Diplomacia, no ya sólo europea, sino intercontinental (71) y tal vez pronto interplanetario. Probablemente el primer Embajador que vaya a Marte estará menos distante que Mosén Diego de Valera, en su tiempo, de la Gran Bretaña, desde cuya Embajada dió este informe: "A la parte de Levante, en la ribera del mar, se afirma por muchos que hay árboles que la hoja de ellos que cae en el mar se convierte en pescado, y la que cae en tierra, en aves de grandeza de gaviotas", añadiendo que "por saber la verdad yo le pregunté al señor cardenal de Inglaterra, el cual me certificó ser así" (72).

(70) CRAIG y GILBERT consideran a Matzuoka el más típico representante de la "escuela de la diplomacia totalitaria", típica de los últimos años anteriores a la II Guerra Mundial (op. cit., pág. 645). A su vez se señala la dificultad para cumplir en estos países las funciones normales de información, al fallar la mayoría de sus fuentes normales, de que se sirve el agente diplomático (la prensa, etc.).

(71) Los americanos hablan de un Derecho internacional americano y de una Diplomacia americana (que no les gusta oír llamar "diplomacia del dólar"). Ahora tenemos que admitir una diplomacia asiática (Conferencia de Bandung), africana, etcétera.

(72) Cit. por E. TODA OLIVA, en "La diplomacia en Mosén Diego de Valera", Madrid, 1949.

Es muy probable que las Cancillerías y las Embajadas, acostumbradas a mover los hilos del tablado, hayan confiado demasiado en sí mismas y hayan descuidado las fuerzas y los movimientos profundos de las sociedades contemporáneas. Pero la experiencia está hecha, la rectificación es posible y nada mejor se ha inventado para relacionar a los pueblos entre sí. Tal vez hoy sea menor la fuerza de los contrastes nacionales (73) y mayor el de los sociales; probablemente esto tendrá que producir una nueva estructuración social de la comunidad diplomática. Posiblemente el ritmo de los tiempos exija un mayor dinamismo del trabajo diplomático, aunque siempre será cierto que “travailler vite, c'est bien; travailler bien, c'est mieux”.

En todo caso, estas relaciones tendrán que estar a cargo de expertos en las mismas, nada fáciles de formar. Estos, que Claudel llamaba “exilados profesionales” y también “especialistas forzados de la atención y del silencio” —y acaso, se pregunta el genial autor de “L'Annonce fait a Marie” y de “Le soulier de satin”, ¿no son éstas virtudes cristianas por excelencia?— acostumbrados a practicar la que Martens consideraba divisa del diplomático: “Fortiter in re, suaviter in modo”, embebidos en una tradición política; única que evita a los Estados el papel de espectadores, de secuaces o de objeto y víctima de la política de otros; éstos, en fin, son los diplomáticos. Podrán cambiar los uniformes, podrán ser admitidas a estas funciones las mujeres (74), podrán ser menos claras las categorías y los rangos, de modo paradójico, en una época en la cual la diferencia entre *pequeñas* y *grandes* potencias es mayor que nunca; pero el fondo no ha cambiado.

Y no se dude de que en esta misión un alma noble puede llegar muy alto. Quisiera recordar aquí de nuevo al gran Paul Caudel, recién

(73) Ver LOUIS L. SNYDER, “The meaning of Nationalism”, 1955.

Con todo, el nacionalismo, uno de los “ismos” más poderosos que han existido, no es sino una de las expresiones de una vivencia que todas las épocas han conocido y que el Prof. William Ebenstein se oyó explicar por un marino, que justificaba el no gustarle San Francisco: “Bueno, porque esta ciudad *no es Chicago*”.

(74) Desde la famosa señora Kollontäi, defensora del amor libre (y, por lo demás, leal defensora en la adversidad de su marido, el ministro rojo Dybenko) y la señora Bryan Owen, Ministro de los Estados Unidos, que pronto cedió al atractivo de un noble danés, hasta la actual Embajadora norteamericana en Roma, la señora Luce.

M. FRAGA IRIBARNE

temente fallecido, en cuya alma de diplomático cien por cien hay que buscar una de las más grandes Pentecostés del siglo. El nos habla del lejano enviado, a quien "l'exil seul lui enseigne la Patrie". Pero le muestra también la Patria eterna, la que cantó en su libro genial *La Messe là-bas*:

"Dans l'amour qui est ma fin,
face a face, dans la Cause qui est la Vérité
La seulement je trouverai ma résidence."

M. FRAGA IRIBARNE

*Catedrático de la Universidad de Madrid
y Secretario de Embajada (excedente).*